



Conflits d'aménagement et débats publics

Patrice Melé

► To cite this version:

Patrice Melé. Conflits d'aménagement et débats publics. Yves Jean, Martin Vanier. La France, aménager les territoires, Armand Colin, p. 97-114, 2008. <halshs-00373528>

HAL Id: halshs-00373528

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00373528>

Submitted on 6 Apr 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conflits d'aménagement et débats publics

Patrice Melé, UMR CITERES / CoST

Dans la France contemporaine se multiplient des situations dans lesquelles des collectivités locales, des associations ou des résidents s'opposent à l'implantation d'un équipement, se mobilisent contre la construction d'infrastructures de transports ou plaident pour la protection de lieux ou d'espaces. Les conflits qui portent sur la localisation d'équipements ou d'infrastructures, introduisent aussi des débats sur l'opportunité de leur réalisation, sur l'acceptabilité des nuisances et sur les relations entre les différents usages de l'espace. Dans le nouveau contexte créé par l'essor des préoccupations environnementales et patrimoniales, par l'affichage des objectifs de développement durable et de lutte contre le changement climatique, les mobilisations de riverains ne peuvent plus simplement être disqualifiées comme caractérisant un égoïsme résidentiel face aux besoins de l'intérêt général et aux nécessités de l'équipement du territoire.

Ces situations marquent aujourd'hui tous les aménagements. Pourtant le contrôle des nuisances et des impacts sur l'environnement est de plus en plus précis et les procédures d'information, de participation et de concertation ont été généralisées. Si ces dernières n'ont pas réussi à éliminer les conflits, elles ont néanmoins ouvert de nouveaux espaces de débat sur l'aménagement et le devenir des territoires. Tout se passe comme si chaque projet d'aménagement devait aujourd'hui reconstruire localement les conditions de l'acceptabilité de son implantation.

La généralisation des conflits et controverses

Les expressions d'opposition peuvent se traduire par des dénonciations publiques, des recours juridiques et/ou des stratégies de rupture de l'ordre public (manifestations, blocages de routes ou d'équipements), elles se caractérisent aussi par l'émergence et la multiplication de différentes formes de collectifs (associations, coordination) regroupant ceux qui se déclarent potentiellement affectés par un aménagement. Or, il ne s'agit pas seulement d'une confrontation entre les représentants de la puissance publique et des résidents ; l'étude de situations concrètes fait aussi apparaître des coalitions entre associations d'habitants et des collectivités locales. Les municipalités constituent souvent des relais des oppositions locales. Dans certains cas, des collectivités locales peuvent contribuer à mobiliser des résidents dans une stratégie de construction d'un rapport de force avec les représentants de l'Etat ou du maître d'ouvrage. Les associations en lutte contre des projets constituent parfois des

tremplins pour accéder au pouvoir municipal. Ces oppositions, qui prennent la forme de controverses sur le devenir souhaité pour certains espaces, peuvent parfois déboucher sur une radicalisation des positions qui paralyse la vie institutionnelle et politique locale. Les alliances entre collectivités locales révèlent aussi, bien sûr, une dimension d'appartenance politique.

Ces questions ne sont pas nouvelles. Les années 1970 ont vu apparaître de vives contestations de projets d'aménagement et de rénovation urbaine. Cependant, on observe une évolution du positionnement de la question environnementale dans les mobilisations. Le temps des grandes mobilisations ayant un impact sur la construction de la cause écologiste à l'échelle nationale semble révolu. Les conflits actuels n'ont plus l'ampleur des mobilisations contre le nucléaire (projet de centrale de Plogoff 1975-1981, sur-générateur de Crey-Malville 1975-1977), contre l'expansion du camp militaire du Larzac (1972-1981) ou les barrages de la Loire (1983-1999). Si les conflits plus récents contre le tunnel du Somport (1988-1998) ou provoqués par le tracé du TGV Méditerranée (1989-1995) ont aussi eu un impact national, ces dernières situations sont marquées par un couplage différent entre mobilisations nationales et ancrage local.

Dans les mobilisations plus récentes, la part des riverains potentiels et des collectivités locales affectées semble prépondérante. Néanmoins, on doit pas simplement opposer des mouvements sociaux à des mobilisations qui impliqueraient essentiellement des personnes directement affectées, qu'il serait possible de rejeter du côté du NIMBY (Not in my backyard). Cette catégorie forgée par les aménageurs des Etats-Unis cherche à caractériser les tendances au repli sur les espaces de l'homogénéité sociale, le refus de l'altérité et des nécessaires troubles à la quiétude résidentielle générés par des activités indispensables au fonctionnement urbain et à l'équipement du territoire. Le succès de cet acronyme et son apparence de diagnostic, révélant la diffusion d'une tendance sociétale déjà bien installée aux Etats-Unis, a d'abord pour efficacité de disqualifier les engagements de proximité. Dans ce cadre d'analyse, les contestations sont réduites à l'irruption sur la scène publique des égoïsmes résidentiels de propriétaires, qui reconnaissent l'utilité d'une infrastructure mais cherchent à l'éloigner de leur résidence.

Si on assiste à un découplage entre l'évolution de l'écologie comme mouvement politique et les conflits d'aménagement, on peut néanmoins considérer que ceux-ci constituent une des modalités de diffusion de la question environnementale. Des militants écologistes sont présents dans de nombreuses situations et les associations naturalistes sont des alliées pour les résidents mobilisés. De plus, les riverains potentiels tentent d'ancrer leur mobilisation dans des valeurs environnementales et patrimoniales.

Ce qui semble inédit aujourd'hui, c'est la multiplication et la généralisation de situations conflictuelles. Malgré des tentatives de comptabiliser le contentieux ou de dénombrer les associations de protection du cadre de vie, d'analyser à partir de la presse locale ou spécialisée les mobilisations, les essais de mesure de l'évolution du phénomène sont souvent décevants. En particulier, car ces outils ont de grandes difficultés à rendre compte de l'ampleur des mobilisations, à distinguer la simple création d'associations de situations de blocage, à apporter des éléments sur la portée des contestations.

Or, l'analyse des conflits d'aménagement constitue désormais un champ de recherche qui mobilise des géographes, mais aussi des sociologues, des politistes et des économistes. Ce que montrent les études de cas disponibles, c'est d'abord que tout type de projet peut être support de conflit, mais aussi que chaque espace semble soumis à une vigilance et une réactivité des riverains, usagers ou défenseurs autoproclamés. Bien sûr, les formes, l'intensité et la portée de cette vigilance sont différentes suivant les contextes locaux, les modes d'habitat et d'appropriation.

Ce ne sont pas seulement les grands projets d'infrastructures ou les équipements générant d'importantes nuisances qui suscitent des conflits. Depuis l'aménagement d'une place, ou l'autorisation de construire un lotissement ou un nouveau quartier, jusqu'aux grands projets d'infrastructures ferroviaires, toute action d'aménagement semble aujourd'hui pouvoir être le support d'une mobilisation cherchant à préserver le *statu quo ante*, tentant de peser sur les modalités de la réalisation ou d'obtenir des compensations. Le conflit est devenu aujourd'hui une modalité généralisée de relations entre les résidents et les autorités publiques.

Les stratégies qui conduisent les aménageurs à privilégier les implantations ou les tracés concernant le moins de personnes possibles ou des espaces qui semblent peu valorisés ne sont pas toujours des réussites (voir les mobilisations contre les nouvelles lignes à très haute tension ou contre champs d'éoliennes, celles autour des sites envisagés pour le troisième aéroport de la région parisienne). Inversement, ce qui ressemble beaucoup, dans de nombreux cas, à une stratégie de superposition des nuisances suscite aussi des oppositions inattendues en particulier dans le domaine des transports. Les habitants mobilisent souvent une argumentation refusant une division de l'espace entre, d'un côté, des espaces valorisés et protégés et, d'un autre côté, de espaces voués aux nuisances des infrastructures (cf. par exemple les débats sur le contournement ferroviaire fret par l'est de l'agglomération lyonnaise). Multiplier les tracés étudiés pour diluer les oppositions ne fonctionne pas non plus, le plus souvent cette stratégie a pour conséquence de multiplier les oppositions et le nombre de personnes mobilisées. Tout se passe comme si le savoir penser l'espace des praticiens de la localisation d'infrastructures était aujourd'hui remis en cause par des

groupes qui proclament la légitimité de leurs usages et appropriations des espaces supports des projets.

Des oppositions à l'équipement du territoire

Il est possible de distinguer les situations conflictuelles en fonction des équipements ou infrastructures objets des contestations. On analysera dans cette partie les deux modalités d'aménagement les plus contestées : d'une part, les nouvelles infrastructures de transport (autoroutes, nouvelles voies ferrées, aéroports) et, d'autre part, les infrastructures de gestion des déchets. Or ces situations ne recouvrent pas l'ensemble des protestations. On observe ainsi la généralisation de situations conflictuelles liées à la création de nouvelles lignes à haute tension ou de champs d'éoliennes, la question posée alors est d'abord celle du paysage et de son intégrité. Il faut aussi signaler les nombreuses situations de tensions et controverses liées à la protection de certains espaces face à des projets urbains, commerciaux ou industriels, des résidents, associations et collectivités locales se mobilisant alors pour la mise en place ou le renforcement d'espaces protégés ou de zonages limitant les droits de construire.

Localiser les infrastructures de transport

Construction d'autoroutes, élargissement de routes nationales, contournements routiers d'agglomération (cf. encadré Angers), nouvelles lignes ferroviaires, ouverture de plateformes aéroportuaires ou de nouvelles pistes (cf. encadré sur les conflits autour de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry), une part importante des conflits d'aménagement semblent opposer des résidents aux projets d'infrastructures nécessaires à l'accroissement des mobilités et du transport des marchandises.

Tracer les dernières autoroutes

Dans le cas des projets autoroutiers, les objectifs des mobilisations sont d'abord de détourner le projet, d'éviter la proximité de l'autoroute ou d'obtenir la mise en place de dispositifs de limitations des nuisances (murs anti-bruit, enfouissement, revêtements moins bruyants). Les oppositions peuvent se traduire par le retrait du projet : rappelons l'abandon de la A 400 entre Annessay et Evian; d'une partie du tracé de la A 51 passant par Gap. D'autres projets ont été retardés ou bloqués pendant de nombreuses années, comme par exemple l'A 85 et l'A 28 à proximité de Tours ou certains tronçons de la Francilienne. Des tracés peuvent être modifiés pour éviter des espaces protégés ou valorisés. Les controverses autour de la traversée du marais poitevin ont conduit à l'abandon de la liaison qui avait pris le nom de Grande infrastructure d'aménagement du territoire entre St.-Hermine et la Rochelle. Il faudra attendre plus de 10 ans et la déclaration d'utilité publique de l'A 851

entre Fontenay-le-Comte et Rochefort en 2005, pour qu'un nouveau tracé émerge, celui-ci fait actuellement l'objet de plusieurs recours juridiques de la part des opposants.

Le plus souvent, les projets sont réalisés avec plusieurs années de retard au prix de modifications de tracés, d'une meilleure prise en compte des impacts environnementaux et des nuisances et de compensations pour les collectivités locales affectées. Les maîtres d'ouvrage ont développé une pratique de la localisation des infrastructures qui non seulement comporte la mise à l'étude de plusieurs tracés, l'organisation de concertations autour d'un fuseau de 1000 mètres de large, puis d'un fuseau des 300 mètres, mais aussi une prise en compte plus fine des impacts environnementaux, des nuisances générées par l'autoroute et des avis des communes et des groupes affectés pour le projet. La construction d'un tracé d'autoroute semble aujourd'hui un exercice de médiation entre différentes attentes reposant sur la nouvelle infrastructure et la multiplication des oppositions aux tracés parfois contradictoires. Faut-il épargner les villages et les habitations ou les espaces valorisés pour leur qualité environnementale ? Divers collectifs ayant des objectifs différents tentent de peser sur la décision.

Dans le nouveau contexte créé par la remise en cause non du tracé mais de l'opportunité de tout nouveau projet autoroutier au nom de la réduction du trafic routier, le dispositif national de concertation qui a pris le nom de « Grenelle de l'environnement » (2007), s'est prononcé pour l'arrêt définitif des projets autoroutiers. Certains projets ont été abandonnés : c'est le cas des contournements de Bordeaux et de Toulouse, ou du projet de liaison entre Pau et Oloron. La décision récente du maintien de l'A65 entre Langon et Pau, malgré les oppositions locales et les espaces protégés affectés, se fera au prix d'une compensation impliquant la gestion d'autres espaces protégés par le concessionnaire.

Le contournement routier d'Angers en débat

Encadré rédigé par Laurence Rocher

La réalisation d'un contournement routier de l'agglomération d'Angers, impliquant la création de voies rapides, a suscité plusieurs mobilisations d'habitants luttant pour la préservation de leur cadre de vies et/ou contre l'opportunité de tels équipements. La durée des conflits, la mobilisation de différentes ressources par les acteurs mobilisés, l'évolution des argumentaires pour et contre le projet, ainsi que la mise en balance de plusieurs types d'espaces urbains (résidentiels, agricoles, urbain dense) font d'Angers un cas emblématique et illustratif des tensions relatives à l'aménagement urbain.

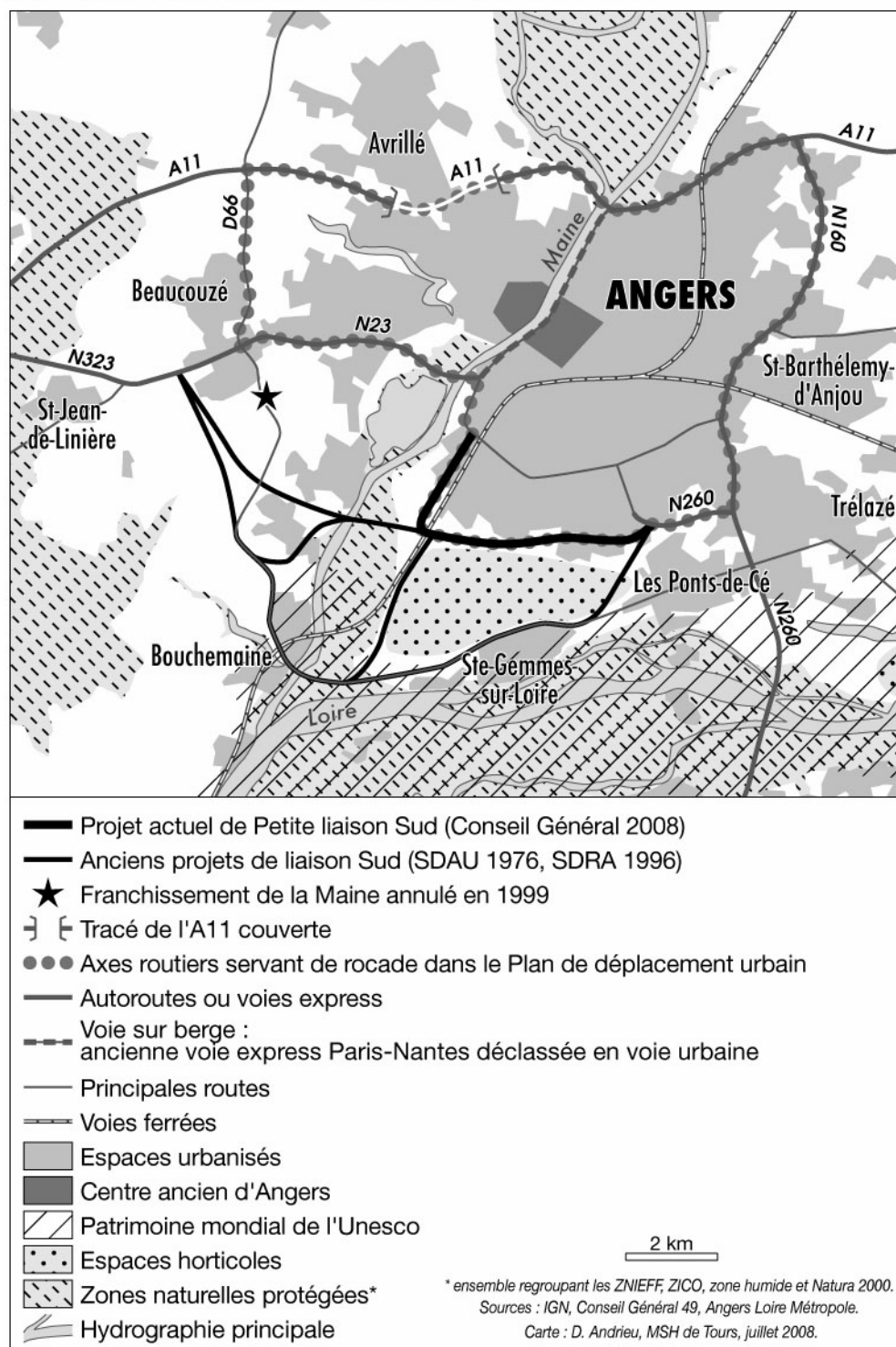
Le « contournement nord », avec la réalisation d'un tronçon d'autoroute de 18 km sur l'axe Paris-Nantes, a été mis en service au printemps 2008. Ce projet a fait l'objet d'une mobilisation d'habitants de la commune résidentielle d'Avrillé, regroupés dans l'association Cactus, inquiets des nuisances engendrées par le trafic. Ces derniers ont obtenu qu'une partie de la voie nouvelle (1700 m) soit couverte et à ce titre jugent leur action comme un succès.

La réalisation d'une voie rapide au sud d'Angers constitue le dernier maillon d'une rocade entourant le périmètre urbain. Il s'agit d'un projet ancien qui a connu plusieurs rebondissements suite à sa première inscription au Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1976. Au cours de cette longue période les formes du projet -son tracé notamment-, ses justifications, son portage, ainsi que les modalités d'opposition, ont sensiblement évolué. C'est dans le cadre du Schéma directeur de la région angevine (SDRA) de 1990 que le projet d'une rocade sud, alors porté par le Syndicat mixte de la région angevine (SMRA), se concrétise, avec l'élaboration de sept tracés. Le tracé retenu est celui d'un passage au nord de la commune de Ste Gemmes-sur-Loire avec un franchissement de la Maine pour rejoindre Bouchemaine. Ce projet, qui traverse une zone de production horticole, soulève le mécontentement des horticulteurs, des maires des communes concernées (Ste-Gemmes-sur-Loire, Les Ponts-de-Cé, Bouchemaine) et des habitants. Des associations de protection de l'environnement affirment leur opposition au projet au titre des incidences sur l'environnement et la faune. L'association Camp de César est créée en 1993 par des habitants de Ste-Gemmes, elle devient meneuse d'une coordination associative qui prend forme en 1994 et lance un festival annuel sur le thème de l'horticulture.

Après la mise à enquête publique du SDRA en 1996, le conflit prend une tournure contentieuse : plusieurs communes et associations saisissent le Tribunal administratif de Nantes qui annule le SDRA en 1998. Le franchissement de la Maine est jugé incompatible avec plusieurs classifications au titre de la qualité écologique, paysagère et patrimoniale du site. A la fin des années 1990, le débat autour du projet de rocade sud se poursuit à travers l'élaboration du Plan de déplacements urbains (PDU) par l'agglomération Angers Loire Métropole. La réalisation d'une rocade sud, qui doit permettre de désengorger les boulevards urbains et les voies sur berges, est présentée comme une condition indispensable à l'organisation des transports de l'agglomération et à la qualité de vie des espaces denses.

A partir de 2005, le Conseil Général devient maître d'ouvrage du projet de « petite liaison sud », dans le cadre d'un financement assuré pour moitié par l'agglomération. Le projet est rendu public en janvier 2008, avec l'annonce de la tenue d'une concertation au titre de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme. Le mouvement associatif se réorganise autour de Camp de César et d'une nouvelle association, Stop rocade, qui dénonce l'incohérence d'un tel projet avec le coût du pétrole et l'évolution vers une ville « durable ».

figure XX : La liaison Sud de l'agglomération d'Angers



L'emprise de la grande vitesse ferroviaire

Encore plus que l'autoroute, les nouvelles infrastructures ferroviaires rendues nécessaires par le développement de la grande vitesse constituent des barrières, des ruptures au sein des espaces traversés. Le sentiment des riverains comme de certaines collectivités locales d'avoir à subir des nuisances pour une infrastructure dont ils ne tirent pas de bénéfices directs est ici renforcé. Les controverses entre l'Etat et les collectivités locales portent aussi sur les localisations des nouvelles gares. Le tracé mais aussi l'emprise au sol et les mesures de compensation sont le support de nombreuses oppositions, controverses et conflits.

Par l'ampleur de la mobilisation, par son impact sur le projet et sur l'évolution du cadre d'action national, les conflits suscités par la liaison à grande vitesse Méditerranée, inaugurée en 2001, occupent une place spécifique dans l'histoire des pratiques d'aménagement. Ce projet, qui nécessita la réalisation d'une ligne nouvelle entre Valence et Marseille, reste à cet égard emblématique. Depuis l'annonce de l'extension du TGV sud-est en 1989 dans le cadre du schéma directeur des lignes à grandes vitesses, jusqu'à l'annonce en 1995 de la décision sur le tracé, les oppositions au projet furent vives. L'ampleur du blocage conduisit à la mise en place d'une commission d'experts indépendants chargée de procéder à une contre expertise. Les comptes rendus d'enquêtes publiques se firent l'écho des oppositions, proposèrent des modifications très difficiles à mettre en œuvre et dans certains cas se déclarèrent défavorables au projet. L'effet de la mobilisation des riverains et représentants des collectivités locales regroupés dans plusieurs associations et fédérations d'association, a été non seulement de peser sur le tracé, qui s'éloigna le plus possible des lieux habités - au prix d'un passage en zone inondable - sur les conditions sans précédent des indemnisations mais aussi sur l'évolution des modalités de concertation des grands projets (cf. supra).

Le rail est généralement doté d'une image d'un mode de transport compatible avec le développement durable et les conditions de mise en œuvre des grands projets ferroviaires ont évolué. Il n'en reste pas moins que la construction de lignes nouvelles reste une opération particulièrement conflictuelle à cause, d'une part, de la discontinuité qu'elle introduit dans un sous-ensemble spatial et, d'autre part, des nuisances sonores liées à la grande vitesse. Or, 1500 km de ligne à grande vitesse ont été réalisés depuis le début des années 1980 et 800 kilomètres supplémentaires sont actuellement programmés.

La liaison Lyon-Turin implique le percement d'un tunnel alpin de 53 kilomètres. Retenue pour un financement européen dès 1994, elle fut ratifiée par la France et l'Italie en 2001 pour une ouverture programmée en 2020. Ce projet est actuellement fragilisé par les très fortes oppositions des habitants des vallées de Suse et de Sangone, des maires et d'hommes politiques du Piémont. Alors que du côté français le tunnel semble doté de la capacité de

réduire le trafic routier, les habitants de la vallée de Suse sont persuadés qu'ils auront à subir à la fois les nuisances liées au chantier, celles de l'entrée du tunnel et celles du trafic routier. Ils considèrent que l'activité touristique de la vallée n'est pas en mesure de supporter une infrastructure supplémentaire, et rappellent que celle-ci est déjà traversée par une route, une autoroute, une ligne ferroviaire, deux lignes électriques. On retrouve cette différence de perception y compris dans les positions opposées des partis écologistes des deux côtés de la frontière. Cette mobilisation révèle aussi, en Italie, la faible place de la concertation sur un projet doté d'une valeur symbolique de lien entre les deux pays et d'alternative au trafic routier de passagers et de fret. Grève générale, manifestations, pétitions - en novembre 2007, une lettre signée par 30 000 personnes a été remise aux autorités lors du sommet franco-italien de Nice - assemblées populaires et délibérations des conseils municipaux renouvellent leur opposition à toute nouvelle infrastructure et exigent d'abord l'augmentation du trafic sur la ligne existante. Malgré des tentatives de diffuser la contestation du côté français en créant un collectif rhône-alpin contre cette infrastructure et en manifestant à Chambéry, celle-ci reste essentiellement localisée du côté italien. La concertation réalisée au sein d'une commission technique nationale a abouti en juillet 2008 à un accord qui prît en compte une partie des arguments des opposants et proposa d'améliorer la voie existante, mais aussi de modifier le tracé prévu. Cet accord autorise la poursuite des travaux à partir de Turin, mais ne semble pas clore la controverse.

Lutter contre le bruit des avions

Malgré la mise en œuvre de plans d'exposition au bruit dès les années 1970 introduisant des limitations au droit de construire et permettant ensuite d'indemniser, sous certaines conditions, l'insonorisation des logements existants, les volontés de contrôle de l'urbanisation autour des aéroports n'ont, le plus souvent, pas été respectées. Les autorités gestionnaires doivent aujourd'hui construire les conditions de la coexistence entre l'activité aéroportuaire et le développement de l'urbanisation.

Dans le cas des aéroports, les conflits portent non seulement sur la construction de nouvelles plateformes ou de nouvelles pistes, mais aussi sur l'augmentation du trafic, le développement du trafic de nuit et même sur le contrôle des trajectoires. L'espace de la mobilisation peut être étendu, les recherches sur cette question montrent d'ailleurs une très forte réactivité des résidents proches de l'aéroport mais qui ne sont pas situés directement sous les pistes, qui luttent contre toute modification de la localisation des nuisances.

L'ampleur des mobilisations de riverains a conduit en 1999 à la création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), organisme indépendant chargé de restaurer le dialogue et la confiance autour des aéroports, dans l'optique de rendre

possible le développement du transport aérien sans que les populations riveraines soient pénalisées. Cette instance dispose de compétences spécifiques autour des dix plus grands aéroports français. Elle veille, en particulier, aux conditions de mise en place des procédures spécifiques de régulations instaurées autour des plus grands aéroports : nouvelle génération de PEB plus contraignant qui prennent en compte des niveaux de bruits plus faibles, modalités des aides à l'insonorisation, mise en œuvre de l'information du public et de concertation au sein de commissions consultatives de l'environnement qui réunissent autour du préfet les différentes parties (gestionnaires de l'aéroport, associations de riverains, collectivités locales). Les riverains des plus grands aéroports ont aujourd'hui accès à des systèmes de suivi en temps réel des trajectoires permettant de reconstruire une traçabilité de toute présence d'avions en dehors des couloirs d'approche et des altitudes recommandées.

Présenté dès 1994 comme une solution à l'opposition des riverains à l'expansion du trafic de Roissy, le projet de troisième aéroport en limite du bassin parisien, suscita aussi de fortes oppositions locales entre 1996 et 2001. Pourtant les sites de Beauvilliers, Rouvilliers et Chaulnes avaient été choisis pour la faiblesse de leur occupation. Si ce projet est pour l'instant abandonné, il a permis, un temps, de négocier avec les riverains des aéroports parisiens et donc de rendre possible la réalisation des nouvelles pistes de Roissy en contrepartie d'un engagement de limitation du trafic à 55 millions de passagers par an. Or, le trafic de Roissy a dépassé les 60 millions de passagers dès 2007. Les débats portent actuellement sur la mise en place de mesures de limitations des nuisances par le contrôle des trajectoires et des modalités de décollage, d'amélioration des aides à l'insonorisation - les associations estiment que 63 000 logements sont concernés - et sur le report du trafic de fret et du trafic de nuit vers une zone faiblement peuplée.

Les aéroports de Toulouse et de Nantes, qui ne sont pas saturés, ont néanmoins été rattrapés par l'urbanisation et par les mobilisations de riverains. Pour assurer le développement de plateformes aéroportuaires, considérées comme des atouts pour le développement régional, les pouvoirs locaux ont cherché des localisations à distance des villes. Néanmoins, ces projets de nouvelles plateformes (à 25 km de Nantes sur la commune de Notre-Dame-des-Landes, à 40 km du centre de l'agglomération pour le nouvel aéroport de Toulouse) suscitent de nouvelles controverses. Les opposants accusent les agglomérations d'exporter leurs nuisances sur des espaces chargés de qualités environnementales par ceux qui avaient fait le choix d'habiter à distance de la ville. Or, les intérêts des riverains des aéroports en fonctionnement, d'une part, et, d'autre part, ceux des écologistes partisans de l'utilisation des infrastructures actuelles et d'une limitation de l'urbanisation alliés aux riverains potentiels des nouvelles plateformes sont opposés. Les riverains d'aéroports tentent de lutter contre toute augmentation du trafic. Ils sont dans ce

cas d'ailleurs le plus souvent soutenus par les représentants des agglomérations qui cherchent à éloigner les nuisances de la ville, à permettre la poursuite de l'urbanisation et à justifier la construction des nouvelles infrastructures.

Le dispositif de régulation mis en place autour des aéroports a été complété par l'instauration à partir de 2002 d'un « droit de délaissement », les riverains touchés par la création d'un aéroport peuvent mettre en demeure l'état d'acheter leur bien. Les riverains du nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes, dont la construction a été récemment confirmée, seront les premiers à bénéficier de cette nouvelle mesure.

Conflits et zonage d'exposition au bruit autour de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry

L'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry a été créé sous le nom de Satolas en 1975 avec une seule piste, une seconde piste parallèle a été ouverte en 1994, la possibilité d'une troisième et quatrième piste est matérialisée depuis 1970 par un document (Avant projet de plan masse) qui inscrivait une réserve foncière à cet effet. Alors que les dispositifs de limitation de l'urbanisation n'avaient pas été pris en compte dans les plans l'occupation des sols des communes concernées, c'est la révision et réactivation de ce document à partir de 1996 qui va déclencher conflits et controverses. Avant toute nouvelle distribution des nuisances, la procédure de révision de l'avant-projet de plan de masse et les documents qui lui sont liés - en particulier le plan d'exposition au bruit matérialisant de nouvelles trajectoires et limitant l'urbanisation - inscrivent territorialement une nouvelle répartition du bruit. Le plus grand émoi a été suscité par la prise de conscience - au moment de la diffusion de représentations graphiques des nouvelles zones du PEB - que des personnes vivant à proximité de l'aéroport mais en dehors des zones de bruit actuelles se retrouveront placées sous les nouvelles trajectoires. Ces habitants se présentent dès lors comme « futurs riverains ».

L'activation de la réserve foncière pour la création des nouvelles pistes nécessite toutefois la construction d'un cadre juridique négocié. Cette tentative de l'État, des acteurs politiques locaux et des autorités de l'aéroport de réactiver et de renégocier les limites des prescriptions qui permettent l'inscription de l'aéroport dans son environnement proche, va susciter l'opposition des résidents et des représentants de certaines communes. En effet, dès avant toute nouvelle répartition des nuisances, cela implique pour certains habitants la remise en cause des valeurs attachées à la position de leur logement, et, pour les responsables municipaux, de lourdes prescriptions limitant leur possibilité de croissance.

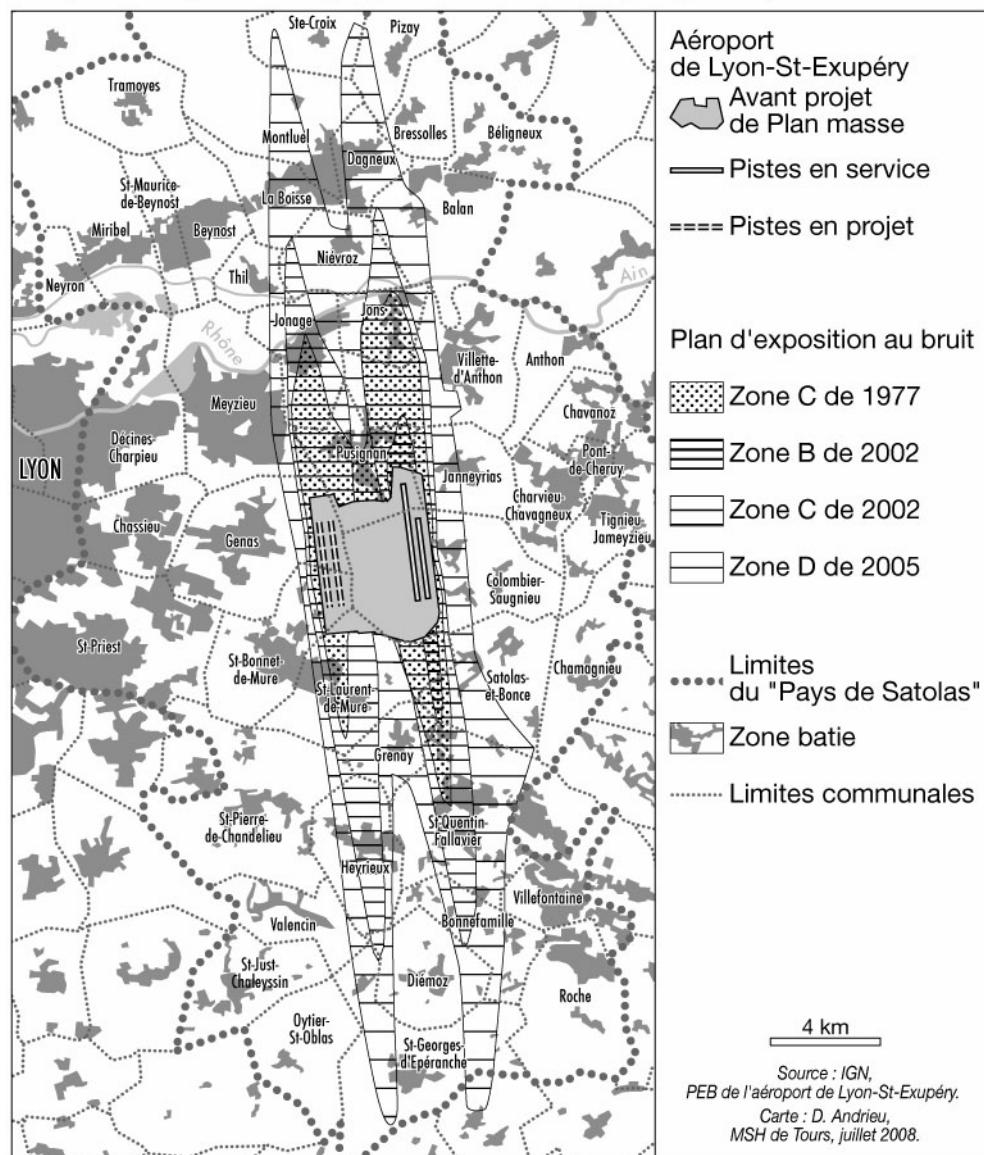
Les prescriptions nouvelles ne sont pas limitées à la question des emprises foncières des nouvelles pistes et à un Plan d'exposition au bruit préfigurant les nuisances en traçant des zones sur une carte. L'État a mis en place un Programme d'intérêt général concernant vingt communes, permettant de réintroduire un contrôle de l'urbanisation et donc de limiter les compétences des communes ; de plus, une Directive territoriale d'aménagement a été lancée, procédure visant à doter l'État de moyens de coordination de la planification spatiale dans des secteurs à enjeux forts. Une Commission consultative de l'environnement réunit, autour du préfet, associations, collectivités locales, représentants de l'aéroport et des différentes administrations concernées. Par ailleurs, l'aéroport s'est doté d'un médiateur, d'un système de suivi des trajectoires et tente d'impulser la création d'un « pays de Lyon-St-Exupéry » comme cadre de négociation avec les collectivités locales affectées par les nuisances et les limitations de leur développement. Le nouveau PEB adopté en 2005, qui prend en compte des niveaux plus faibles de bruit et donc une zone plus étendue, concerne 30 communes soit plus de 110 000 habitants.

Les discussions sur les limites des procédures instituant des prescriptions juridiques particulières sont au cœur des controverses et des processus de concertation. On observe un processus de « territorialisation réactive », les territoires construits pour la territorialisation de procédures particulières constituent aussi des espaces de mobilisation. Ici, les qualifications juridiques de l'espace qui tentent de contrôler les rapports entre urbanisation et nuisances définissent aussi un univers d'habitants concernés.

Les différentes expositions aux nuisances actuelles et les positions par rapport aux qualifications existantes ou à venir se traduisent par les intérêts spatiaux divergents des deux principales associations. Le CORIAS (Comité des riverains de l'aéroport de Satolas) fédération regroupant des associations municipales composées de populations fortement touchées par les nuisances actuelles, affiche une stratégie de participation et de coproduction de mesures de limitation des nuisances alors que l'ACENAS (Association

contre l'extension et les nuisances de l'aéroport Lyon-Satolas), dont l'objectif est de bloquer le projet de nouvelles pistes, multiplie les recours contentieux et proclame une position plus offensive. Après 12 ans de conflits et de négociations, l'annonce récente (juillet 2008) par les gestionnaire de l'aéroport du report de la construction des nouvelles pistes à l'horizon 2015-2020 et de la mise en œuvre d'une stratégie d'augmentation du trafic sur les pistes existantes semblent consacrer, pour un temps, la victoire des riverains potentiels sur les populations actuellement soumises aux nuisances de l'aéroport.

Aéroport de Lyon-St-Exupéry : urbanisation et zonage d'exposition au bruit.



Implanter les infrastructures de gestion des déchets

Les situations de blocage de projets d'incinérateurs, de création ou d'extension de décharges et les oppositions à l'implantation de centres de tri sont nombreuses. La mobilisation des riverains potentiels contre la localisation de ces infrastructures constitue un frein à la mise en place de la nouvelle politique publique de gestion des déchets qui repose sur l'application d'un principe de proximité sensé permettre leur traitement au plus près de leur production. Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers, qui devaient constituer des outils de concertation et de diffusion d'une prise de conscience de la nécessité d'une gestion locale des déchets, ne semblent pas avoir joué leur rôle. Ce contexte rend plus difficile le renouvellement des équipements de traitements des déchets pourtant nécessaire à court terme.

C'est un domaine dans lequel les inquiétudes liées aux risques pour la santé de riverains sont particulièrement prégnantes. Depuis la fin des années 1990 et les crises liées aux dysfonctionnements d'incinérateurs (communauté urbaine de Lille, Cluny) ayant entraîné une pollution à la dioxine et un dépassement des normes, toute nouvelle installation est considérée sous l'angle des incertitudes sanitaires. La fermeture de l'usine d'incinération de Gilly-sur-Isère, proche d'Albertville, en 2001 suite aux craintes sur les effets sanitaires de taux d'émissions très supérieurs aux normes, et les mesures de précaution mises en place (abattage du bétail, retrait des produits contaminés et du foin, surveillance de la production de viande et de fromage dans un rayon de 30 km) ont généralisé l'idée d'une défaillance des dispositifs de contrôle des installations existantes. Une récente étude de l'Institut national de veille sanitaire, qui réévalue à la hausse les risques liés au fonctionnement des incinérateurs construits dans les années 1970 et 1980, semble donner en partie raison aux opposants.

Ce contexte s'est traduit par une perte de confiance dans les normes environnementales, alors même que les nouveaux procédés ont réduit très fortement les nuisances. De plus l'information et la prise en compte des riverains a été améliorée. Les installations de traitement des déchets, une fois réalisées, sont dotées de Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), qui organisent des rencontres régulières entre les exploitants, les autorités publiques et les associations. Néanmoins, ces instances jouent plus souvent un rôle d'information que de surveillance.

La communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole (MPM) souhaite construire en dehors de son périmètre, à Fos-sur-Mer, un incinérateur qui doit traiter 300 000 tonnes de déchets par an. Lancé en 2002, ce projet, devait permettre de trouver un exutoire aux déchets de l'agglomération de Marseille suite à la saturation de la décharge d'Entressen. Or, un vif conflit oppose le maire de Marseille et des élus locaux et associations de résidents qui se

mobilisent contre la superposition des nuisances, liées à la zone industrielles et aux infrastructures, et craignent une possibilité de pollution à la dioxine. Les participants d'un référendum local organisé en 2006 dans trois communes de l'agglomération de Fos-sur-Mer se sont prononcés à 97% contre le projet. Cette question a été au cœur des débats lors des élections municipales de 2008, plusieurs candidats de l'opposition au maire sortant, Jean Claude Gaudin, se sont déclarés favorables à l'abandon du projet ou à un moratoire. Le nouveau contexte créé par le changement de majorité au sein de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole et l'annulation par le tribunal administratif en juin 2008 de la délibération concédant à une société privée l'incinération, fragilise cette solution.

Chacun des douze projets d'incinérateurs actuellement actifs sur le territoire français est soumis à des oppositions locales. Greenpeace France qui milite contre l'incinération dénombre sept « victoires » ayant conduit à l'abandon total des projets d'incinération. Dans le péri-urbain de Tours, l'incinérateur prévu par le plan départemental d'élimination des déchets n'a pas pu être construit à cause des fortes oppositions locales. Une sortie temporaire du conflit avait été trouvée par un moratoire arrivé à échéance depuis les dernières élections municipales. Plus récemment, à Clermont Ferrand, suite à une controverse locale et à l'organisation d'une ample concertation, la préfecture a refusé, en juin 2008, d'autoriser un projet d'incinérateur aux portes de l'agglomération pourtant issu du plan départemental d'élimination des déchets. Cette décision, en qualifiant le projet de surdimensionné, reprend une partie des arguments des opposants.

Les incinérateurs en fonctionnement ou en projet en milieu urbain, ne semblent pas susciter d'opposition importante. C'est le cas de l'incinérateur Isséenne en projet à Issy-les-Moulineaux, qui traitera les déchets d'une partie de Paris et de 20 communes de la banlieue et remplacera un centre d'incinération arrêté en 2006. Dans ce type de contexte, il semble beaucoup plus difficile pour les opposants de peser sur le fonctionnement d'un incinérateur existant ou de lutter contre un nouvel incinérateur remplaçant une installation obsolète. Paradoxalement, les oppositions des riverains potentiels ont plus de prises sur l'action publique que les tentatives de mobilisation de riverains d'un des 129 incinérateurs actuellement en fonctionnement en France.

Les opposants aux incinérateurs défendent aujourd'hui souvent la position « ni ici ni ailleurs ». Acceptant le débat sur le devenir des déchets, ils prennent position pour le tri sélectif et rappellent que 30 % des déchets qui entrent dans les fours sont constitués de matière organique valorisable. En effet, les français ne recyclent (valorisation matière) que 19% de leurs déchets ménagers. Dans cet optique, qui est d'ailleurs aussi celle de la politique déchet, seul les déchets ultimes doivent être enfouis ou éventuellement incinérés. L'argumentaire contre les incinérateurs souligne, d'abord, qu'une fois construit ceux-ci

doivent trouver les déchets permettant sa rentabilité, et, ensuite, que les contrats passés avec les entreprises qui réalisent l'incinération sont des contrats à long terme qui ne constituent donc pas une incitation à une amélioration des procédés.

De l'enquête au débat public

On l'a noté, la généralisation de situations de conflits se produit en France dans un contexte dans lequel la mesure des impacts environnementaux et l'information des habitants affectés n'ont jamais été aussi importantes. Les conflits et controverses, souvent interprétés comme un déficit d'explication et communication, sont aussi un aiguillon pour l'amélioration des procédures de participation et de concertation.

Crise des enquêtes publiques

Chaque année sont organisées en France plus de 14 000 enquêtes publiques. Cette procédure, qui prend le plus souvent la forme d'une permanence organisée en mairie, est chargée de recueillir l'avis du public sur les impacts d'un projet. Malgré de nombreuses réformes et leur objectif de « recueillir les appréciations, suggestions et contre-propositions du public » (loi de 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques) cette procédure est réputée peu satisfaisante. Si elles peuvent constituer pour les opposants l'occasion d'exprimer leur désaccord et pour les associations environnementalistes un moment de veille sur les projets en cours, le plus souvent les enquêtes publiques se déroulent sans public.

De nombreuses critiques pèsent sur cette procédure, celles-ci considèrent, d'abord, que les autorités administratives responsables du projet sont « juge et partie », ensuite, que l'accès aux dossiers est trop limité et, enfin, remettent en cause l'indépendance et la compétence des commissaires enquêteurs. Mal rémunérée, cette fonction est le plus souvent occupée par des anciens fonctionnaires et parfois même par des personnes occupant des fonctions électives. Or, toute la procédure repose sur la capacité du commissaire enquêteur à comprendre à la fois le projet en discussion et les oppositions qu'il suscite et, ensuite, à formuler un avis motivé « en toute indépendance ».

Pour les associations de protection de l'environnement ou les opposants à un projet, il s'agit néanmoins d'un moment pendant lequel il est possible de formuler un avis et de tenter de peser sur un projet même si les débats et échanges contradictoires sont exclus. Or, l'enquête publique intervient à la fin du processus de programmation lorsque l'étude d'impact est terminée, elle ne permet pas de discuter de l'opportunité ou de la localisation du projet. Par ailleurs dans le cas des infrastructures de transports, les projets sont soumis à enquête publique par tranches successives, éliminant ainsi toute discussion sur l'ensemble du tracé. Après enquête publique, l'administration peut imposer des modifications, mais il s'agit le plus

souvent d'une amélioration des mesures compensatoires ; les cas de remise en cause des projets sont rares.

Instituer le débat public

Pour pallier les défaillances de cette procédure et son incapacité à introduire un débat sur l'opportunité des grands projets, la loi de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a instauré une Commission nationale du débat public, organisme indépendant ayant la capacité d'animer un débat, dès leur phase d'élaboration, sur les objectifs et les caractéristiques des grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national.

Cette commission composée de parlementaires et d'élus locaux, de membres du conseil d'Etat et de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement, peut être saisie par les ministres, par des parlementaires, des collectivités locales et par des associations de protection de l'environnement agréées. Ses prérogatives et les conditions de son intervention ont été précisées par la loi sur la démocratie de proximité de 2002, qui conformément à la Convention d'Aarhus - sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement -, signée en 1998, élargit le principe de participation du public à « l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». La CNDP est, dès lors, devenue une autorité administrative indépendante.

S'inspirant du Bureau des audiences publiques de l'environnement créé en 1978 au Québec, cette procédure est directement issue des innovations institutionnelles mises en place pour tenter de débloquer la situation dans le cadre du conflit sur le TGV Méditerranée. Cependant, le champ d'intervention de la CNDP est limité aux grandes opérations d'aménagement « présentant un fort enjeu socio-économique ou un impact significatif sur l'environnement ». Les projets pouvant faire l'objet d'un débat sont strictement définis. Il s'agit, dans des limites de montant, de la création d'autoroutes ou de voies rapides, des nouvelles lignes ferroviaires, des voies navigables, des aéroports et des infrastructures portuaires, des lignes électriques, gazoducs, oléoducs, des installations nucléaires des barrages et des transferts d'eau de bassin fluvial, des équipements industriels, culturels, sportifs, scientifiques et touristiques. Les projets représentant un investissement au dessus d'un seuil haut doivent obligatoirement faire l'objet d'un débat public alors que la commission peut recevoir des demandes de saisine sur ceux compris entre un seuil haut et un seuil bas.

Certains projets échappent donc par leur nature ou leur montant à la possibilité de mise en place d'un débat. Depuis quelques années, l'éventualité de soumettre les projets les plus

importants de traitement de déchets à une procédure CNDP est envisagée. Suite, aux controverses créées par le refus de l'ouverture d'un débat dans le cas de l'incinérateur de Fos sur Mer, la CNDP s'est prononcée pour une modification des conditions de saisine pour rendre possible l'organisation de débats publics sur les projets de traitement des déchets.

Lorsque la CNDP se saisit d'un projet, une commission particulière du débat public - composée de trois à sept membres - est chargée de l'organisation du débat. Dans certains cas, la CNDP peut confier l'organisation du débat au maître d'ouvrage ou recommander la mise en œuvre d'une concertation plus légère. Les conditions de l'ouverture d'un débat font aujourd'hui l'objet d'une jurisprudence importante et donc d'un cadrage juridique renforcé, même si les modalités précises d'organisation du débat relève de l'appréciation de la CNDP.

En dix ans, des premiers débats mis en place en 1997 jusqu'à la fin de 2007, la CNDP a organisé directement 37 débats publics :

- douze concernant des projets d'autoroutes et de contournement d'agglomération. Le ministère de l'Équipement est alors le maître d'ouvrage ;
- cinq d'autres projets liés à la politique des transports (ports, tramway de Paris, Aéroport Notre Dame des Landes) ;
- six des projets de ligne ferroviaire à grande vitesse (maître d'ouvrage : Réseau ferré de France) ;
- quatre concernent des lignes à très haute tension (maître d'ouvrage : Réseau de transport d'électricité) ;
- trois des projets liés à de nouvelles installations de production ou de gestion des déchets nucléaires (maître d'ouvrage EDF et CEA)
- cinq sur d'autres projets (barrages, terminaux méthaniers, station d'épuration de Seine-Aval).

Par ailleurs, la CNDP est devenue une autorité et une référence reconnue sur les questions de participations et de consultation du public. Il est ainsi possible d'organiser un débat sur des grands enjeux en matières d'environnement ou d'aménagement. Ce fut le cas, par exemple, des débats sur la gestion des déchets radio-actifs et sur la question des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien.

A l'issue d'une phase de débat de quatre mois, la CNDP ne propose pas de recommandations mais rédige un rapport sur le déroulement du débat. Le porteur du projet a néanmoins l'obligation de préciser dans un délai de trois mois ses intentions et la façon dont il intègre les arguments échangés. Le financement de l'organisation du débat, qui implique

de nombreuses réunions publiques et la diffusion de documents d'information, à l'exclusion des expertises complémentaires, repose sur le maître d'ouvrage.

Suite à de nombreux débats, les maîtres d'ouvrage concluent à la confirmation de l'opportunité des projets au prix de précisions et de l'amélioration de la prise en compte des impacts et de la protection de l'environnement. Au moins dans trois cas, le débat s'est traduit par une remise en cause radicale du projet :

- La ligne à très haute tension Bouthécar. Suite au débat, réalisé en 1998, EDF a accepté d'abandonner le projet de ligne nouvelle qui traversait le parc naturel régional du Verdon, de réutiliser le tracé des lignes anciennes et de mettre en œuvre d'importantes mesures de compensation. Or, ce débat considéré comme un des plus productif n'a pas permis d'assurer la réalisation de ce projet. La déclaration d'utilité publique fut annulée en 2006 par le Conseil d'Etat suite au recours d'un opposant qui n'adhérait pas à l'accord issu de 10 ans de concertation.
- La ligne à très haute tension France-Espagne (Pyrénées-Orientales). D'autres solutions doivent être trouvées pour améliorer l'interconnexion entre les deux pays.
- La liaison ferroviaire Roissy Express. Le projet, modifié sur proposition d'une association, intègre aussi la modernisation des lignes du RER.

La procédure de débat public relève d'une tentative de construire les conditions d'un échange avant l'apparition des oppositions de riverains, mais au total il s'agit surtout d'une modalité d'expression des controverses. Pour les associations et les opposants à un projet, les débats constituent une scène qu'il est possible d'investir. La participation au débat ne vaut pas engagement à s'interdire d'autres répertoires d'action (manifestations ou recours juridiques). Si la procédure de débat public n'a pas réussi à éliminer les conflits, elle a néanmoins des effets sur les conditions des échanges entre acteurs et sur la mise en œuvre de l'action publique. Les grands maîtres d'ouvrage ont mis en place, en interne, des cellules de concertation. La simple obligation de transparence et de communication sur un dossier instaurée par cette procédure constitue une modification importante de la façon dont les maîtres d'ouvrage pensent leur intervention, mais aussi sur les conditions de l'évaluation des impacts d'un projet qui doit dès lors résister à l'épreuve du débat. Au delà des grands projets soumis à cette procédures, les formes d'échanges mis en place lors des débats publics constituent aujourd'hui une référence et un modèle pour de nombreuses expériences de concertation mises en œuvre par des collectivités locales ou des maîtres d'ouvrage.

Conclusions

Les situations de conflits ont souvent été analysées comme mettant au jour des dysfonctionnements de l'action des pouvoirs publics : soit l'insuffisante prise en compte des impacts environnementaux et des risques potentiels, soit l'incapacité des processus de concertation et participation à intégrer les demandes, attentes, revendications des populations. Au-delà de l'identification de ces dysfonctionnements, les conflits et controverses peuvent être dotés d'une fonction d'innovation, de repositionnement des acteurs, de construction d'un nouveau consensus territorial. Dans cette optique, le problème des aménageurs ne serait pas de limiter les conflits mais de contrôler leurs dynamiques destructives. Mettant au jour les limites de l'action publique, les conflits et controverses ont une fonction d'alerte, ils permettent la modernisation de l'action des pouvoirs publics, l'intégration de nouvelles pratiques au sein des institutions, la mise en œuvre d'alliances et de nouvelles relations négociées entre acteurs. Les conflits peuvent ainsi améliorer des projets en faisant émerger de nouvelles solutions, en imposant une meilleure prise en compte de l'environnement et des relations avec les populations.

Plus généralement, pour les géographes, les situations de conflits, de controverses et de débat public constituent des moments d'observation privilégiés : d'abord, des rapports de forces, puisqu'ils obligent les différents pouvoirs et les porteurs d'intérêts à se montrer, à prendre une position ; ensuite, des relations des populations à l'espace, des modes d'appropriation et des processus de territorialisation, et, enfin, des compétences et des ressources des habitants mobilisés, de leur capacité à se construire comme experts de l'action publique et à peser sur le devenir et les formes d'équipement du territoire. Ces processus caractérisent non seulement une mutation des relations entre les habitants et l'espace proche de leur logement, mais aussi de leurs rapports aux objectifs et procédures de l'action publique.

Bibliographie

- Bourdin Alain, Lefeuvre Marie-Pierre, Melé Patrice (dir.), *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Paris, Descartes et cie, 2006, 316 p.
- Charlier Bruno, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire, géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des pays de l'Adour, 1999, 753 p.
- Dziedzicki Jean-Marc, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, Thèse de doctorat, Université François Rabelais, 2001, Tours, 443 p.
- Lecourt Arnaud, *Les conflits d'aménagement, analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 2, 2003, 361 p.
- Lolive Jacques, *Les contestations du TGV méditerranée*, Paris, L'harmattan, 1999, 314 p.
- Melé Patrice, Larrue Corinne, Rosemberg Muriel (coord.), *Conflits et territoires*, Tours, PUFR, 2003, 224 p.

Revel Martine, Blatix Cécile, Blondiaux Loïc, Fourniau Jean-Michel, Hériard Dubreuil Bertrand, Lefebvre Rémi (dir.) 2007, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La découverte, 2007, 412 p.

Subra Philippe, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, 2007, 327 p.